

## **Реформа санкций: распространение режима санкций за рамки процедур закупок и введение санкций за обструкционистские действия**

### **Информационная записка для заемщиков**

Цель настоящей Записки – проинформировать заемщиков Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Международной ассоциации развития (МАР, МБРР и МАР, именуемые совместно «Всемирный банк» или «Банк») о том, что исполнительные директора на состоявшемся 1 августа 2006 года заседании единогласно утвердили пакет реформ режима санкций Банка.

**Реформы.** Реформы включают следующее:

- Распространение режима санкций за рамки процедуры закупок в целях охвата более широкого спектра проявлений мошенничества и коррупции, которые могут возникать в связи с использованием средств займов Банка при подготовке и/или реализации финансируемых Банком инвестиционных проектов. Это было достигнуто отчасти посредством введения новых определений коррупционных, мошеннических, соумышленных и принудительных действий.
- Принятие определения «обструкционистские действия» в качестве отдельного нарушения, подлежащего санкциям, объединяющего как несоблюдение контрактных прав третьих лиц Банка на проведение аудита, так и намеренное воспрепятствование проведению Банком расследований в отношении мошенничества и коррупции.

#### **А. Распространение режима санкций**

**Обоснование.** В рамках процедуры санкций Всемирного банка, действовавших до вступления в действие настоящих реформ, Банк применял санкции в отношении коррупционных, мошеннических, соумышленных и принудительных действий, согласно определениям Руководства Банка по закупкам<sup>1</sup> и Руководства по отбору консультантов<sup>2</sup>, применительно к закупке работ, товаров и услуг, а также отбору и найму консультантов и исполнению контрактов в результате осуществления таких закупок или отбора. Коррупционные, мошеннические, соумышленные или принудительные действия<sup>3</sup>, которые могли иметь место в ходе подготовки или реализации финансируемых Банком проектов, но совершенные за рамками процедур закупок, отбора или исполнения контракта (например, акты мошенничества и коррупции, совершенные НПО и финансовыми посредниками, которые не были отобраны в ходе процедуры закупок), не подлежали санкциям<sup>4</sup>. Целью распространения режима санкций в целом является обеспечение

<sup>1</sup> «Руководство 2004 года: Закупки по займам МБРР и кредитам МАР», утвержденное в мае 2004 года.

<sup>2</sup> «Руководство 2004 года по отбору и найму консультантов заемщиками Всемирного банка», утвержденное в мае 2004 года.

<sup>3</sup> В настоящей Записке подобные действия иногда именуется в совокупности «мошенничество и коррупция».

<sup>4</sup> Однако такие действия, осуществляемые или не осуществляемые в ходе закупок/отбора, как правило, подлежат средствам юридической защиты в рамках юридических соглашений Банка (в том числе Общих условий).

последовательного применения мер в отношении таких действий за счет распространения режима санкций для более широкого охвата проявлений мошенничества и коррупции в рамках финансируемых Банком инвестиционных операций, что позволит улучшить выполнение Банком своих обязанностей по обеспечению надлежащего контроля за расходованием его средств, согласно Статьям соглашения, и обеспечить целевое использование всех средств займов.

Инициатива по охвату актов мошенничества и коррупции, совершенных за рамками процедуры закупок, требовала включения актов мошенничества и коррупции, совершенных без участия государственных лиц. Упомянутые выше финансовые посредники и НПО являются частными лицами и взаимодействуют с другими частными лицами в ходе реализации проекта. Кроме того, частные лица могут совершать акты мошенничества и коррупции при оказании содействия Группам реализации проекта (ГРП) в ходе подготовки, реализации проекта и надзора за ним.

Более того, действовавшие ранее определения должным образом не охватывали пособничество в совершении противоправных действий (даже в случаях, когда действия не были завершены благодаря раскрытию замысла соответствующими властями или по каким-либо иным причинам) или договоренности о совершении запрещенных действий. Поскольку попытки к совершению действий и сговор, как правило, отражены во многих национальных законодательствах, Банк принял решение включить их в перечень действий, подлежащих режиму санкций.

***Расширение определений.*** Новые определения изложены следующим образом:

«Коррупционные действия» определяются как предложение, дача, получение или ходатайство о получении напрямую или косвенно каких-либо ценностей в целях оказания ненадлежащего влияния на действия другой стороны<sup>5</sup>.

«Мошеннические действия» определяются как упушение, в том числе искажение, сознательно или по небрежности<sup>6</sup>, вводящие в заблуждение или имеющие намерение ввести в заблуждение сторону в целях получения финансовой или другой выгоды или во избежание выполнения обязательства.

«Соумышленные действия» представляют собой договоренность между двумя или более сторонами, направленную на достижение ненадлежащей цели, в том числе на оказание ненадлежащего влияния на действия другой стороны.

«Принудительные действия» представляют собой причинение ущерба или вреда или угрозу причинения ущерба или вреда напрямую или косвенно какому-либо лицу или имуществу лица в целях оказания ненадлежащего влияния на действия такого лица.

---

<sup>5</sup> Типичными примерами коррупционных действий являются взяточничество и «откаты».

<sup>6</sup> Для того чтобы действовать «сознательно или по небрежности», совершающее мошенничество лицо должно либо знать о том, что информация или ее представление не соответствует действительности, либо проявлять халатное безразличие в отношении того, соответствует эта информация действительности, или нет. Сама по себе неточность подобной информации или ее представления, допущенная в силу обычной небрежности, не является достаточным основанием для признания ее мошенническим действием.

«Обструкционистские действия» представляют собой (i) намеренное уничтожение, фальсификацию, искажение или сокрытие улик, существенных для проведения расследования, или дачу ложных показаний следственным органам в целях существенного замедления проводимого Банком расследования случаев коррупционных, мошеннических, соумышленных или принудительных действий; а также угрозы, притеснения или запугивание какой-либо стороны в целях предотвращения раскрытия ими информации о вопросах, имеющих отношение к расследованию, или проведения расследования или (ii) действия, направленные на существенное замедление исполнения Банком своих контрактных прав по проведению аудита или доступа к информации.

Основными отличиями от действовавших ранее определений являются: (i) устранение ссылки на действия, относящиеся исключительно к процедурам закупок; (ii) введение элемента ненадлежащей цели и в случае мошеннических действий требования о том, что совершающее правонарушение лицо ввело в заблуждение «сознательно или по небрежности» и (iii) допущение того, что «объектом» действия может быть любая другая сторона, а не только государственное лицо (то есть включая так называемое мошенничество и коррупцию «между частными лицами»). В прилагаемой в Приложении А матрице содержится подробное детальное сравнение новых определений этих терминов с действовавшими ранее определениями, изложенными в Руководствах по закупкам и по найму консультантов.

**Масштаб распространения.** Новый режим санкций распространяется на акты (или попытки совершения) мошенничества и коррупции, совершенные получателями средств займа в связи с использованием средств займов Банка при реализации финансируемых Банком инвестиционных проектов<sup>7</sup>. Однако термины «получатели средств займа» и «использование средств займа» следует трактовать широко. Режим охватывает акты мошенничества и коррупции, совершенные не только в связи с прямым использованием средств займа на нецелевые расходы, но также и акты мошенничества и коррупции, совершенные в целях оказания влияния на принятие решений об использовании средств займа. Все подобные действия расцениваются как «использование средств займа». Аналогичным образом, под получателями средств займа понимаются все физические или юридические лица, которые либо получают средства займа для собственного использования (как например, «конечные пользователи»), физические или юридические лица, как то: финансовые агенты, ответственные за размещение или перевод средств займа (независимо от того, являются ли они получателями таких средств), а также физические или юридические лица, принимающие решения об использовании средств займа<sup>8</sup> или влияющие на их принятие.

Как представляется, большинство санкций, не относящихся к процедуре закупок, станут применяться в отношении НПО или финансового посредника,

---

<sup>7</sup> Расширенный охват режима санкций не применим в отношении займов на поддержку стратегий в области развития, за исключением случаев, когда Банк договаривается с Заемщиком о конкретных целях, для достижения которых могут быть использованы средства займа.

<sup>8</sup> Эти категории не являются взаимоисключающими. Некоторые физические или юридические лица могут входить более чем в одну категорию. Например, финансовый посредник может получать плату за оказанные им услуги, переводить средства на счет конечных пользователей и принимать решения об использовании средств займа или влиять на их принятие.

ответственных за реализацию определенного компонента или подкомпонента проекта и уличенных в действиях, подпадающих под действия санкций. Банк не применяет санкции в отношении государственных лиц или служащих или государственных агентств или предприятий, кроме автономных государственных предприятий, которые имеют право на участие в процедурах закупок<sup>9</sup>. Любые случаи, в которых вовлечены государственные лица, служащие, агентства или предприятия, будут рассматриваться Заемщиком, согласно действующей практике, посредством применения своевременных и надлежащих мер, в случае невыполнения которых Банк будет иметь право применять предусмотренные в контракте средства юридической защиты. Как и в случаях закупок, перечень подпадающих под действие санкций физических и юридических лиц будет опубликован на интернет сайте Банка.

***Руководство по противодействию коррупции.*** Расширенное определение «коррупционных действий», «мошеннических действий», «соумышленных действий» и «принудительных действий» включены в новый рамочный документ, озаглавленный «Руководство по предотвращению и противодействию мошенничеству и коррупции при реализации проектов, финансируемых за счет займов МБРР и кредитов и грантов МАР» (Руководство по противодействию коррупции). Это руководство станет частью пакета нормативных документов, таких как Руководство по закупкам и Руководство по отбору консультантов, применяемых к финансируемым Банком инвестиционным проектам. Как и в отношении других Руководств, ссылка на новое Руководство по противодействию коррупции будет упоминаться в юридических соглашениях по каждому проекту. Как ожидается, Заемщик должен будет предоставить Руководство всем участникам, с которыми он будет заключать контракты, и обеспечить ознакомление участников проекта с их содержанием. С этой целью Руководство будет переведено с английского на пять других языков ООН. Текст Руководства по противодействию коррупции прилагается в Приложении В.

Помимо расширения определений, в Руководстве перечислены основные действия, которые заемщики и другие получатели средств займа обязаны предпринять с целью недопущения мошенничества и коррупции при реализации финансируемых Банком проектов и противодействия им. К ним относятся принятие всех надлежащих мер по предотвращению мошенничества и коррупции, предоставление Руководства по противодействию коррупции участникам проекта, информирование Банка о подозрениях в мошенничестве и коррупции, принятие своевременных и надлежащих мер при возникновении случаев мошенничества и коррупции, сотрудничество в ходе проводимых Банком расследований и принятие всех необходимых и надлежащих мер в целях обеспечения полноценного исполнения наложенных Банком санкций. Кроме того, в Руководстве предусмотрены действия, которые Банк может предпринять в отношении физических или юридических лиц, уличенных в мошенничестве и коррупции, в том числе применение санкций в отношении коррумпированного

---

<sup>9</sup> Государственные предприятия, именуемые принадлежащими государству предприятиями в п. 1.8 (с) Руководства по закупкам и п. 1.11 (b) Руководства по отбору консультантов, имеют право участвовать в конкурсах в собственных странах, если они обладают юридической и финансовой независимостью, действуют в рамках коммерческого права и являются независимыми от Заемщика агентствами. Кроме того, государственные университеты и НИИ могут участвовать на особых условиях в предоставлении финансируемых Банком консультаций, согласно п. 1.11(с) Руководства по отбору консультантов.

лица (которые с учетом соответствующих поправок<sup>10</sup> будут аналогичны санкциям, применяемым в отношении нарушений в ходе процедуры закупки).

**Изменение Общих условий.** Кроме того, в целях усиления действия юридических инструментов, имеющихся в распоряжении Банка для предотвращения случаев мошенничества и коррупции и борьбы с ними, приняты следующие поправки в Общие условия МБРР и МАР<sup>11</sup>:

- Два новых обстоятельства приостановления дают Банку основания приостанавливать предоставление средств займа: (а) если заем был предоставлен государству-Заемщику, не являющемуся членом МБРР, и Заемщик лишен права участвовать в финансируемых Банком проектах за участие в мошенничестве или коррупции в ходе реализации другого проекта; (б) если Банк установил, что акт мошенничества или коррупции<sup>12</sup> совершен в связи с использованием средств займа Банка при отсутствии своевременных и надлежащих действий со стороны Заемщика по пресечению подобных действий. Кроме того, нарушение обязательств, предусмотренных в Руководстве по противодействию коррупции, дает основания Банку приостанавливать предоставление средств займа в рамках действующего приостановления за невыполнение обязательств<sup>13</sup>.
- Действовавшие ранее средства юридической защиты по аннулированию займа по причине мошенничества и коррупции, связанных с процедурами закупок/отбора, расширены и покрывают любые случаи мошенничества и коррупции, возникающие обычно в связи с использованием средств займа. Такие средства юридической защиты связаны с суммой займа, затронутой мошенничеством или коррупцией.
- Средства юридической защиты по возмещению грантов МАР расширены в целях наделения МАР правом требовать возмещения средств, затронутых мошенничеством и коррупцией, как в случае процедур закупок, так и в случаях, не относящихся к ним.

Тексты этих поправок изложены в Приложении С.

## **В. Обструкционистские действия.**

---

<sup>10</sup> В прошлом процедура лишения права на получение контрактов Банка действовала в отношении будущих контрактов, то есть лицо, подпавшее под действие санкции, могло продолжать исполнять свои обязательства в рамках действующего контракта, но лишалось права на участие в будущих конкурсах на присуждение контрактов. Это оправданно в отношении процедур закупки, когда подрядчики обычно выполняют определенные и конкретные по срокам действия. Однако применительно к случаям, выходящим за рамки процедур закупок, когда лица, в отношении которых действуют санкции, могут быть «вовлечены» в процедуру реализации проекта на протяжении действия проекта или в течение неопределенного периода, санкции могут приводить к нарушению действующих договоренностей, а также к исключению из участия в будущих договоренностях.

<sup>11</sup> Общие условия МБРР по предоставлению займов от 1 июля 2005 года и Общие условия МБРР по предоставлению кредитов и грантов от 1 июля 2005 года.

<sup>12</sup> «Обструкционистские действия» не являются частью новых средств юридической защиты.

<sup>13</sup> Раздел 7.02(б) Общих условий МБРР; Раздел 6.02(б) Общих условий МАР.

**Новое определение «обструкционистских действий».** Воспрепятствование проводимым Банком расследованиям случаев мошенничества или коррупции отныне подлежит санкциям как таковое. Новое правонарушение, подпадающее под действие санкций, определяемое как «обструкционистские действия», включает как нарушения, совершенные в ходе процедур закупок, так и не связанные с ними действия. Это определение содержится в Руководстве по противодействию коррупции (как указано выше), Руководству по отбору консультантов и Процедурам Совета Банка по санкциям.

«Обструкционистские действия» определяются в Руководстве по противодействию коррупции как действия, направленные на: (i) «намеренное уничтожение, фальсификацию, искажение или сокрытие улик, существенных для проведения расследования, или дачу ложных показаний следственным органам в целях существенного замедления проводимого Банком расследования случаев коррупционных, мошеннических, соумышленных или принудительных действий; и/или угрозы, притеснения или запугивание какой-либо стороны в целях предотвращения раскрытия ими информации о вопросах, имеющих отношение к расследованию, или от проведения расследования, или (ii) действия, направленные на существенное замедление исполнения Банком своих контрактных прав по проведению аудита или доступа к информации». Это определение подразумевает принятие умышленных действий, направленных на существенное замедление проводимых Банком расследований в отношении актов мошенничества и коррупции. Незначительные задержки или неэффективность не являются проявлением «обструкционистских действий».

**Обоснование.** В рамках действовавших ранее процедур санкций, которые не предусматривали отдельных санкций в отношении воспрепятствования проведению расследований, лица, являвшиеся предметом расследований, имели ложные стимулы для уничтожения улик или запугивания свидетелей. Если Банк проводил расследование в отношении предприятия за подкуп сотрудника Банка в связи с финансируемым Банком проектом и предприятие уничтожило улики, которые могли бы служить подтверждением его вины, то в рамках действовавших ранее правил такое уничтожение могло служить лишь отягчающим обстоятельством при определении санкций и только в том случае, если Банк мог доказать наличие факта нарушения или коррупции. Предприятие могло принять меры по предотвращению санкций путем недопущения сбора Банком существенных улик в целях доказательства подозрений в коррупции.

Признание воспрепятствования проведению расследования в качестве отдельного нарушения, подлежащего санкциям, служит стимулом для предприятий к проведению ответственных действий и удерживает их от уничтожения улик, притеснения свидетелей или иного воспрепятствования проведению Банком расследований. Оно является средством реализации прав третьих лиц Банка и способом предотвращения отказа предприятий от сотрудничества при отсутствии контрактных прав или в случае истечения срока действия таких прав.

Следует отметить, что обструкционистские действия не являются основанием для введения Банком контрактных мер юридической защиты в рамках Общих условий.

## **С. Закупки**

Случаи мошенничества и коррупции, характерные для процедур закупки/отбора консультантов, будут по-прежнему подпадать под действие положений о противодействии коррупции в Руководстве о закупках и отборе консультантов. Положения о несоответствии, содержащиеся в Руководстве о закупках и об отборе консультантов, уточнены и включают новые положения о несоответствии с учетом санкций, применяемых в соответствии с Руководством о противодействии коррупции. Руководство включает расширенные определения, надлежащим образом уточненные для целей закупок, а также расширение определений мошенничества и коррупции, включающие обструкционистские действия. Как ожидается, изменение в определениях не окажет значительного влияния на режим санкций применительно к процедурам закупок и отбора консультантов. Тексты поправок к Руководству по закупкам приведены в Приложении D; соответствующие поправки внесены в Руководство по отбору консультантов.